

# 中国贫困人口脱贫的战略思考

## ——兼国际扶贫经验借鉴<sup>①</sup>

屈锡华

**【提要】** 本文就中国实施“八七”扶贫攻坚计划在加大力度和推进深度方面提出一些建议和思考。策划了团结互助扶贫、分类扶贫、非政府组织参与和引入市场机制等多方面的扶贫机制转换,并讨论人力资本投资、社会稳定与可持续发展以及减少贫困的经济增长方式等扶贫主攻方向与反贫困目标。最后还特别强调中国开展扶贫的优越条件和卓越成效,提出发挥优势、稳步发展的总体原则。

**【作者】** 屈锡华 四川联合大学职业教育学院院长、副教授。

贫困是世界面临的一大难题,反贫困是世界各国的共同选择。中国农村目前仍有6500万贫困人口,到本世纪末要基本解决其温饱问题,这一规模巨大的扶贫工程为世人所瞩目。

中国贫困地区经过近10年的扶贫开发,使脱贫致富的意识和生产行为史无前例地深入到每个穷乡僻壤。由于政策扶持、经济开发、科技援助,使贫困地区的社会经济和工农业生产得以加速发展,经济环境和落后的生产条件得到逐步改善。1986年,全国开展扶贫的58000多个贫困乡中,有9000多个乡不通公路,13000多个乡不通电,农村贫困人口1.2亿。10年后有5000多万贫困人口解决了温饱问题,而且贫困地区的基础设施建设也有了长足发展。如此大规模且卓有成效的扶贫开发在国际上是绝无仅有的。

但也必须看到,要继续解决经过10年

发展和扶助后仍然贫困的6000万农村贫困人口温饱问题,使他们能尽快走出困境,其后续工程的艰巨性是可想而知的。首先是效率,5年时间要完成比前10年更艰巨的任务;其次是巩固率,要使得数千万已求得温饱并将陆续解决温饱的贫困人口不再返贫。因此,较之前10年,扶贫工作不但要加大力度,还必须推进深度。必须采取更有效的扶贫措施和方法,确立主攻方向和目标。

### 1. 微观策划——转换扶贫机制

#### 1.1 分类扶贫

致贫的因素很多,因此贫困的类型多样。对于一个贫困地区来说,或主要是资源性贫困,或主要是灾害性贫困。总之,每个贫困地区都有它主要的矛盾。应该根据不同的贫困类型和具体情况,制定有针对性和有限定性的措施与方案。例如扶贫资金的使用就应根据不同的贫困类型分类限定。这样才能解决主要矛盾,最终收到预期效果。

#### 1.2 团结互助

在中国,扶贫是一项全社会的行为,走共同富裕的道路是我们社会主义制度所决

<sup>①</sup> 文中关于拉美国家(墨西哥、智利)的扶贫情况,系笔者实地考察(1992.12~1993.1)所见和对方提供的经验介绍。

定的。这就必须在全社会倡导团结互助的精神。在此基础上制定和开展形式多样的扶贫计划和活动,建立各种各样的扶贫基金,以发展贫困地区的经济建设为目的。

在这方面,墨西哥已取得较好的经验,其团结互助扶贫计划从上到下深入到每个贫困村落,每一个贫困者都清楚地知道他参与并受益于哪些个扶贫项目。为执行和管理好扶贫计划,该国于1992年还专门建立了一个团结扶贫干部培训学院。各级制定扶贫计划必须遵循四个原则:其一,尊重人民群众自己的组织形式(例如在民族地区);其二,互相负责的原则;其三,群众参与,即依靠群众自发的力量,发挥群众的智慧和创造力,尊重群众的意愿;其四,增加透明度。鉴于各种弊端,扶贫计划必须实行群众监督。墨西哥的团结互助扶贫计划在各级都有组织负责,群众推荐代表参与扶贫项目的制定、执行、管理和监督,并根据需要聘请工程技术人员或财务管理人员,政府只派项目协调员参加,这些经验很值得借鉴。

### 1.3 非政府组织参与

中国的扶贫在前阶段主要是各级政府组织的行为。而实际上发挥非政府组织的作用非常重要。民间的扶贫活动具有广泛性、持续性和针对性等特点。特别是民间扶贫组织直接联系社会,扶贫方式更符合社会的情况,利用民间的财力扶贫和开展社会福利活动,效果更为经济。例如在智利,全国性的民间扶贫组织有农村教育所、农村发展促进会、妇女研究中心、莫斯(地名)研究中心、互助发展协会等等。这些组织成立的目的都是为了消除贫困和改善穷人的生活条件。但它们参与扶贫的途径和方式各异,因而产生的作用和效果也各有特色。此外,民间组织能够同国际扶贫机构或同类组织取得广泛联系,在引进资金、技术或信息交流和民间交往等方面,能发挥独特的作用。

### 1.4 集体经济支柱

农村实行生产责任制之后,个人与集体的利益关系表面上已不那么直接和至关重要。集体财产分而治之,保留成分很少。特别在贫困地区,集体经济原本就很薄弱,分散到农户几乎没有什么保留成份,最基层的村社两级尤为突出。然而,贫困地区的集体经济,特别是村、社两级的集体经济在相当一段时间内需要适度保留并巩固发展。关于这一点在过去10年的发展过程中已被人们所认识。首先,贫困的农民对天灾人祸缺少应变能力。他们之所以被列入贫困行列,一个主要的因素就是因为他们遇到天灾人祸时,苦于没有或缺少自救能力,就是那些暂时求得温饱的农户也大都经受不住风险而返贫。其次,即使是减免和优惠,贫困农户也总要为当地的教育和地方性建设(各种提留、集资)承担一些费用(即所谓人人都必须出的共同费)。据笔者在大巴山贫困地区的调查<sup>①</sup>,集体经济搞得较好的村社,这些费用多半是由集体承担。而缺少集体经济的村社则全部由农户负担。因而在贫困农家心里,集体经济仍然是支柱。当然,集体经济的组织形式是多样的,但村社两级的集体经济能更广泛地联系贫困农户。

总之,依靠集体的力量,贫困农民才能抗御风险,渡过种种难关,从而发展生产脱贫致富。同时,发展集体经济,本身就是农业集约化生产的前提。

### 1.5 基础设施投入

有形基础设施的建设是开发和发展贫困地区经济的最有效途径之一。基础设施投入不但使贫困地区的生产、生活以及经济环境得到改善,而且使贫困地区的人们直接或间接地长期受益。近10年的扶贫开发在贫困地区已经投入了大量的基础设施建设,成效显著。但这些基础设施(如公路)一般是从范围较大的区域效益角度配置的,现在应该

<sup>①</sup> 大巴山贫困地区人口经济状况千户抽样调查(1991.3~1991.6);贫困社区跟踪调查(1992~1995)。

转向于贫困社区的生产和社会服务迫切需要的小型基础设施建设,这样才能更直接地有利于贫困社区的生产发展以及贫困农民的生活和教育。

### 1.6 社区扶贫与社会服务

在全国和各省、区,贫困区域范围的划分是以县为单位的。由此分类为国家级贫困县(或国家扶持的贫困县)和省级贫困县。事实上绝大多数的贫困县并非所有的乡村都贫穷。而且经过10年的扶贫开发,农村贫困人口数量已经减少了近一半。那么,贫困的地域范围也必然有相应的缩小。因此,一方面按一定的标准和尺度重新划分贫困地理单位很有必要,以避免扶贫也吃大锅饭的弊端。另一方面,应该将扶贫的重心下移到贫困社区(乡、村或打破乡、村格局的地域连片区)。这样才能使扶贫项目真正联系贫困社区的经济开发,使扶贫活动落实到贫困农户的生产发展。几十万扶贫资金投向一个拥有几十万甚至百多万人口的贫困县,如果不落实到真正的贫困社区,就可能是泥牛入海。对贫困地区的社会服务也一样,必须落实到贫困乡村。服务事业宁可小,但服务对象必须“真”(即真正服务于贫困农家)。

总之,贫困地区的开发重点在乡村,这样扶贫才能落到实处。不然,真正的贫困农民很难分享到发展的效益。

### 1.7 引入市场经济机制

中国过去长期实行的是计划经济,所以在前阶段特别是初期阶段开展的扶贫活动基本上是由各级政府运作的计划行为,而且重生产轻流通。进入90年代之后,中国的市场经济已经活跃起来。扶贫就最终要达到的效果来讲,主要是一种经济活动行为,或者说是通过特别的或专项的优惠政策与扶贫项目,促进贫困地区的生产与经济发展,逐步缓减贫困并消灭贫困。在市场经济的条件下,帮助贫困地区发育市场、开发市场与活跃流通是扶贫工作十分重要的环节。不然生

产发展了,经济却上不去。这就同工厂生产了产品但销售不出去一样。事实上许多贫困地区深感困难的正是在这一方面。据作者在大巴山贫困地区的调查,那里的贫困农户养猪积极性很高,但生猪运往哪里?猪肉销售给谁?那里的“三木”(杜仲、黄柏、厚朴)药材大面积种植起来了,可销售渠道不畅,特别山区农民不谙市场经济,常常为了眼前利益而破坏性地采集。还有,那里的油桐等经济作物和土特产,怎样通过市场经济积累资金再生产和深开发,尤其是怎样组织、引导和帮助贫困地区直接进入一个公平竞争的产销市场,而不被多重的中间环节盘剥等等实际问题迫切需要解决。不然贫困地区始终是发达地区的劳动力市场,得不到本该属于他们的利益,使国家给予的优惠和扶贫所产生的经济效益严重流失。换句话说,最终享受到优惠和效益的是非贫困地区和非贫困人口。举一个实例<sup>①</sup>说明:大巴山某贫困县利用国家批发的优惠价钢材生产混凝土振荡器,同广东一家厂商联合。实际是厂商以低廉的价格收购该产品,经过包装销往南亚各地。其销售价是进价的4~5倍。可想而知,真正得到优惠和分享效益的是异地厂家。

因此,把扶贫工作纳入市场经济发展轨道已势在必行。从项目的制定、执行和效益分析,都要考虑市场因素。特别要为贫困地区综合配置流通领域的开发项目,向市场经济导向。在操作上可积极发挥非政府扶贫机构的作用。例如在墨西哥,团结互助计划帮助贫困地区建立商品推销网点,或代销产品,并到大城市开店与联系出口业务,帮助开拓市场。同时还向农民提供国际、国内农副产品的价格信息和市场营销信息,开展产、供、销与新技术样点示范以及技术培训与市场咨询等。在智利首都圣地亚哥,有一个展示和直销贫困地区或小型企业产品的专

<sup>①</sup> 笔者实地调查资料。

门市场,政府提供优惠政策,由民间扶贫机构协助管理并提供有偿服务,尽可能地使贫困地区和小企业得到更多的实惠和优惠。这些作法的目的是帮助贫困地区发展市场经济,并把扶贫活动同市场经济联系起来,从而加速贫困地区的经济开发,提高扶贫项目的经济效益和社会效益。这些方法值得我们借鉴。

## 2. 宏观策略——扶贫主攻方向

贫困是多维的社会问题和经济问题,致贫因素较多,理论上这些因素都应是反贫困的目标,但解决问题的方法却不是这样,原因在于:其一,贫困就普遍而论,总是诸多因素综合作用的结果,因而是一个综合结症。其二,致穷因素都是相关的,或互为因果。根据综合结症的特征,必须综合治理;根据因素关联的特征,必须攻其主要矛盾。这才是解决问题的方法和确定反贫困目标的原则。

### 2.1 人力资本投资

西方经济学家认为,人力资本是体现在劳动者身上的、以劳动者的数量和质量表示的非物质资本。或者说人力资本是指一定数量和质量劳动力。这里指出了一个十分重要的概念,即人力资本具有质量要素。由此而不难理解,在劳动力可充裕供给的二元经济结构<sup>①</sup>中,其人力资本也具有稀缺性。

在发展中国家,根据著名经济学家刘易斯(W.A.Lewis)的分析,劳动力具有无限供给的弹性从传统部门向现代部门转移<sup>②</sup>。这是二元经济模式的先决条件,也是二元经济结构的特征。但这里的可无限供给主要是指劳动力的数量,指既充足又廉价的劳动力。然而,传统部门的“过剩劳动力”怎样才能或可能被现代部门吸纳呢?这正是问题的关键。特别是贫困劳动者,他们怎样才能由现代生产部门开拓的就业天地中找到一席之地呢?如果说劳动力的转移是现代化生产发展的必然,那么,劳动力素质的提高

就是对劳动者的必然要求,对要求摆脱贫困的劳动者就是更迫切的要求。

因此,提高贫困地区劳动力的素质无疑是反贫困的一大目标,而且是根本性的目标之一。这不但是劳动力转移的先决条件,也是发展贫困地区农业和乡镇企业的基础条件。贫困地区生产力低下,从整体来说是因为生产条件与耕作技术落后等诸多因素所致,但归根到底是劳动者素质普遍较低的原因。中国有8亿多农村劳动力,根据中国城市化和现代生产部门的发展情况,在近10多年内能真正转移出农业的劳动力只是其中很小一部份。因此绝大多数的农民仍必须立足于土地求发展,这就要改进落后的生产方式和学习新技术,必须科学种田和发展乡镇企业。中国的贫困地区由于大多处于山区或边远地区,远离城市,受益于城市经济辐射的可能性较小,因而就更必须立足于农业深度开发和资源配置与利用的发展之路。总之,无论是劳动力转移的要求还是科学种地的需要,都必须尽快提高贫困地区农村劳动力的素质。那么,怎样提高素质呢,这就需要投资。需要通过教育及生产技能培训提高劳动者的素质。发展实践证明,人力投资既能使个人经济受益,又能使社会经济受益。换句话说,教育作为向贫穷进行斗争的一项武器,其作用远不止于提高劳动力市场的生产率。所以,人力资本投资是经济发展和摆脱贫困的动力。正如舒尔茨(T.W.Schultz)指出:“当前仍然存在的贫困,在很大程度上是人力投资的机会遭到挫折的结果。”<sup>③</sup>

### 2.2 减少贫困的经济增长

虽然反贫困最终有待经济增长得以实现,但经济增长并不一定就能缓减贫困,不适当的经济增长甚至还可能扩大和加重贫

<sup>①②</sup> [美]阿瑟·刘易斯:《二元经济论》P156,北京经济学院出版社,1989。

<sup>③</sup> 西奥多·W·舒尔茨:《论人力资本投资》P6,北京经济学院出版社。

困。因为社会总量的增加可能仅属于少部分人所有。换句话说,贫者愈贫,富者愈富,这也是一种增长方式。这样的增长方式在中国当然不可取,因为中国的经济增长首先是以摆脱贫困为发展目标的。

无论怎样的发展模式,它的效果只有两种:是多数人受益还是少数人得利。而达到哪种效果是通过政府的经济调控职能(税收、储蓄、投资、福利等政策和行为)实现的。这样说是不是又陷入了公平与效率的两难境地呢?非也。首先,并不是有效率就一定没有公平(这里指兼顾大多数人的利益,绝对的公平是从来没有的),或者有公平就不会有效率。虽然效率与公平在西方经济学家看来确是一对矛盾,但也只是认为平等的收入分配将影响积极性和效率。美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者萨缪尔森(P.A.Samuelson)是这样说的:“当各国试图把收入在它们的公民中间平等地分配时,它们遇到了越来越大的对积极性和效率的影响。越来越多的人问到,为了更公平地分割社会馅饼,需要牺牲它的多大部分?”<sup>①</sup>事实上,人们一旦参与了市场经济,就没有人想到可以不劳而获,也没有人再试图去平等分享利益。在中国,收入分配是由按劳分配的社会分配原则和经济规律所决定。我们追求的是顾及大多数人民群众利益的相对公平原则和扶持贫困地区发展的共同富裕原则。公平是对大多数人的公平,只有这样才能调动大多数人的积极性,才能产生更大的社会效益和更稳定持久的经济效率。其次,并不是没有公平就一定有效率。这一点也早已被实践所证明。

所以,既有一定的市场效率,又有相对公平的收入分配这样的经济发展模式必然存在,而我们要走的正是这样的发展道路。

### 2.3 人口控制、资源与环境保护

人口控制之所以成为中国反贫困的一大目标,是因为中国人口众多,人均拥有的耕

地十分有限,人口压迫生产力的境况日趋严重,有限的耕地和资源超负荷地承载着人口增长的种种负担。这也是发展中国家所面临的共通性问题。所以,西方学者说南半球(指贫穷的国家)的处境不幸被马尔萨斯言中。<sup>②</sup>一个世纪前马尔萨斯是这样说的:“随着人口的加倍和再加倍,正像地球的体积减半,再减半一样——直到最后缩减到这种程度,粮食和基本生活资料下降到生存所必需的水平以下”。“由于自然界提供的土地数量是固定的,收益递减规律发生作用,粮食生产不能按几何级数与人口保持同步增长”。当然,马尔萨斯没有预计到他的“两个级数的增长说法”<sup>③</sup>早在一个世纪前被惊恐的人们一经冷静思考之后,就已认识到它的谬误。至于100多年后的今天,技术革新的奇迹,生育节制的全球行为,就更是马尔萨斯始料不及的。尽管两种生产绝非是马尔萨斯所断言的两种级数的增长模式和由此导出的悲惨境况,但他在上一个世纪就指出无抑制的人口增长将会导致食物供给的危机,这不能不说是一句警世之言。

中国贫困地区经济落后,生产力低下,这当然与负荷沉重的人口压力密切相关。现在的问题是怎样减轻压力和最终摆脱负担。一方面必须发展生产和加大人力投资尽可能地吸收过剩劳动力,另一方面必须最有效地控制人口的增长。不然,经济增长的效率就会耗散在过速增长的人口负担之中。而经济不发展又怎样摆脱贫穷呢!

在控制人口增长的同时,还必须保护或再生资源,必须恢复已被破坏的生态环境。这与人口控制同等重要。因为这是人类赖以生存的载体,是生产发展的原生条件。正因为人口压力过重使得资源枯竭、环境恶化而造成种种发展障碍,就必须控制人口增长和

<sup>①</sup> 萨缪尔森:《经济学》第12版P1247,中国发展出版社。

<sup>②</sup> 见萨缪尔森《经济学》P1341。

<sup>③</sup> 指人口按几何级数增长,物质按算术级数增长。笔者注。

保护资源、环境。不然就可能真的陷入了马尔萨斯设置的困境。

## 2.4 社会稳定与可持续发展

无论是一定程度地缩减贫困范围还是从总体发展水平超越贫困线,都需要一个稳定持续的社会经济发展过程。因此,维护社会的稳定和经济秩序是反贫困的基本前提。社会动荡是不可能发展生产的,混乱的经济秩序只能使不法者获利。无论是前一种社会环境,还是后一种经济状况,对于贫穷者都是雪上加霜,甚至导致更多的人贫穷。可以说在各国的发展史上都有这样的经验教训。

所以社会稳定是一个至关重要的发展条件,这本身就是可持续发展的社会保障。应该看到可持续发展的其他条件在中国都有待创造和改善。例如前面所述的资源与环境支持条件,必须控制人口增长以缓减压力。此外,技术进步是持续发展的动力,这就需要大力发展教育和科学技术。

总之,摆脱贫困需要一个稳定持续的发展过程,这个过程的支持保障是社会稳定和经济的持续增长,这是反贫困必须具备的社会经济环境。

## 3. 综观策计——认识问题,发挥优势,稳步发展

贫困问题在当今仍是包括发达国家在内的世界性问题,也是从人类社会产生以来始终存在的历史性问题。可以说,人类社会无时无刻都在向贫困作斗争。从这个意义上讲,贫困现象具有普遍性。一般而论,贫困是因种种发展障碍和制约因素造成的生存危机和生活困境。因而贫困既可能主要是社会问题,也可能主要是经济问题。前者的主要矛盾是社会分配制度的不公,后者的主要矛盾是经济欠发展。中国现阶段仍有部分地区比较贫穷,主要是经济发展滞后的问题;从原因来说,是因为受到基础落后、自然条件较差以及人口负担过重等诸多因素的制约而发展迟缓。因而从根本上说只是一个发展进

程中的相对性矛盾,或者说非均衡矛盾。这样的发展非均衡矛盾在绝大多数发展中国家都不同程度地存在。中国贫困地区经过10年来的扶贫开发,其发展速度虽然仍落后于非贫困地区特别是沿海地区,但已在原有的基础上产生了巨大变化。这个差距既是历史形成的,又是发展过程中相对变化的。

同时还必须认识到,贫困地区与非贫困地区的发展差距在相当一段时间内总是存在的,缩小差距需要一个过程。有条件的地区发展得快一些有利于增强国家经济实力,从而支持贫困地区的发展。

认识贫困问题,承认发展差别,这对贫困地区的发展决策十分重要。任何过速的发展是缺乏后劲的,必须打好基础,从扶贫开发稳健起步到自力更生稳步前进。另一方面,在认清问题的同时,还必须看到中国在改变贫困地区贫穷面貌、引导贫困农民脱贫致富方面具有特殊的优势和反贫困机制:

### 3.1 共同富裕:社会发展目标

走共同富裕的道路是中国政府的发展政策,其基本目标是使全国人民都过上小康生活。因而尽快解决贫困地区群众的温饱问题,改变经济、文化、社会的落后状态,缓解以至彻底消灭贫困,使贫困地区的社会经济建设尽快达到全国平均发展水平,同全国人民一道奔向小康,是党和政府的既定方针。在这一方针指导下,扶贫工作将自始至终开展下去,并不断加大力度,制定更行之有效的扶贫政策,提高扶贫效率,加快脱贫速度。80年代中期以来,国家在全国范围内开展了有组织、有计划、大规模的扶贫工作,不仅大幅度增加扶贫投入,制定了一系列优惠政策,而且对传统的扶贫工作进行了根本性的改革与调整,实现了从救济式扶贫向开发式扶贫的转变。经过10年的艰苦努力,全国农村的贫困问题已经明显缓解。实践证明,中国的扶贫方针政策既符合国情又符合人民群众的心愿,因而成效显著,影响

深远，定能取得扶贫攻坚战略的最后胜利，实现共同富裕的社会发展目标。

### 3.2 耕者有其田：温饱的根基和保障

中国农村每户农家都有一份土地耕作，而且国家尽可能地减轻农民负担。这在发展中国的农民中，其条件可以说是最优越的。对贫困地区国家更实行特殊优惠政策，鼓励和扶持贫困农户发展生产。因此，除个别生存条件比较恶劣的地方外，绝大多数贫困地区的农民只须立足于土地发展生产，就能解决温饱问题。换句话说，中国贫困地区的农民求得温饱是有根基的，是有制度保障的。没有比较就没有鉴别。如果土地私有化，农民一旦失去土地，就将成为两手空空的流浪者，根本谈不上求取温饱的问题。所以土地是解决农民温饱问题的根本性条件。例如拉美一些国家（如智利、墨西哥）在开展扶贫活动初期，就由国家买回一些土地分给失去土地的特困户（只在部份地区试点），以解决这些人的生存和温饱问题，不至于流浪他乡成为赤贫者。

中国农民人人都有一份耕地，这样的条件是得天独厚的，应该珍惜这一优越条件。

因此，为了眼前的利益而占用土地甚至荒芜土地的行为是十分不应该的。特别是贫困地区，农业是温饱工程的基业，必须稳固发展。没有这个基础就谈不上发展经济，也没有从根本上解决温饱问题。

### 3.3 集体机制：同舟共济，抵御风险

从全局角度，一方有难，八方相助，依托集体和全社会的力量抗御天灾人祸。中国60年代初的大面积自然灾害，70年代发生的唐山大地震，全国人民在党和政府的领导下，同舟共济，共渡难关。1991年夏，中国部份地区遭受数10年未遇的特大水灾，祸及10数省区的上千万民众，搬迁安置近100万灾区人口，没有一个人因灾害而流离失所，也没有饿死一个人，这在世界各国抗灾史上均是前所未有的。

正因为中国的扶贫是一项从上到下的社会系统工程，为贫困地区脱贫致富提供了无比优越的条件，所以，我们在制订扶贫政策，落实扶贫资金时，都应注重从根本上帮助贫困地区彻底脱贫，以实现中国扶贫攻坚战略目标。

（本文责任编辑：朱 萍）

